**EDUSKUNNAN**
**APULAISOIKEUSASIAMIES**

9.9.2005 Dnro 1906/5/05

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön kirje 22.6.2005 (OM 24/41/2004; OM 38/41/2002)

## LAUSUNTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa oikeudenkäynnin julkisuussääntelyä valmistelleiden työryhmien mietinnöistä Oikeudenkäynnin julkisuus yleisissä tuomioistuimissa (Työryhmämietintö 2005:7) ja Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa (Työryhmämietintö 2005:6).

Yhteisenä lausuntonani molemmista työryhmämietinnöistä esitän kohteliaimmin seuraavan.

1
Ehdotettujen lakien tarpeellisuus

Yleisenä lähtökohtana hyväksyn sen, että riippumattomina tuomiovallan käyttäjinä tuomioistuimet eivät julkisuusperiaatteenkaan näkökulmasta täysin rinnastu muihin viranomaisiin. Erillisen lainsäädännön tarpeellisuus oikeudenkäynnin julkisuudesta on perusteltu mietinnöissä vakuuttavasti. Oikeudenkäytön julkisuudella on muun muassa tärkeä kontrollifunktio. Julkisuuslainsäädännön tulee toisaalta mahdollistaa tapauskohtainen punninta julkisuusperiaatteelle vastaan puhuvia intressejä vasten.

Oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuskysymykset ovat viime vuosina nostattaneet laillisuusvalvontatoiminnassa useita ongelmallisia kysymyksiä. Pääsyynä näihin ongelmiin voidaan pitää oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984; jäljempänä OikJulkL) vanhentuneisuutta sekä osin epäselvää suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999; jäljempänä JulkL). Ongelmia on kärjistänyt se, että oikeudenkäyntejä kohtaan tunnettu julkinen mielenkiinto on kasvanut. Mietinnössä 2005:7 (s. 24–25) esille otetut ongelmat ratkaisuiden julkisuudessa, liian kaavamaisessa ja "ylimitoitetussa" salassapitokäytännössä sekä menettelysäännösten puuttumisessa ovat nykyään huomattavia.

Laillisuusvalvontahavainnot tukevat näkemystä siitä, että tuomioistuimissa on esiintynyt julkisuuskysymyksissä epäyhtenäisiä käytäntöjä. Oikeudenkäynnin julkisuussääntelyn kattava kokonaisuusuudistus mietinnöissä esitetyistä lähtökohdista on siis erittäin perusteltua.

## 2
## Ehdotettujen lakien systematiikka ja perusvalinnat

Pidän ehdotettua oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen jaottelua neljään asiakokonaisuuteen (diaarijulkisuus, käsittelyjulkisuus, ratkaisujulkisuus ja asiakirjajulkisuus) toimivana ratkaisuna molemmissa mietinnöissä, koska valittu lainsäädännöllinen rakenne vastaa yksilöidysti eri käytännön tilanteissa esille tulevia julkisuusperiaatetta koskevia ratkaisuasetelmia.

Ehdotettujen lakien peruslähtökohdat poikkeavat merkittävästi toisistaan. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ehdotetun lain asialliset säännökset irtautuisivat JulkL:n sääntelystä ja laki rakentuisi pitkälti yksittäistapaukselliseen harkintaan. Sen sijaan ehdotettu laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa rakentuisi ensisijaisesti JulkL:n säännösten varaan, ja olisi myös menettelyllisesti ensisijaisesti hallintomenettelyä. Mietinnöissä esitetyt perusteet poikkeaville lähtökohdille ovat mielestäni perusteltuja.

## 3
## Oikeudenkäynnin perustietojen julkisuus

### *Yleiset tuomioistuimet*

Oikeudenkäynnin perustietojen (ns. diaaritietojen) julkiseksi tulon kannalta on selväpiirteistä lähteä ehdotuksen mukaan siitä, että tiedot tulevat julkiseksi siitä lähtien kun tällainen tieto on olemassa (eikä sitoa asiaa tietojen merkintähetkeen tuomioistuimen asiakirjarekisteriin). Nykyistä kattavammat julkiset oikeudenkäynnin perustiedot palvelisivat hyvin julkisuusperiaatteen tavoitteita.

Oikeudenkäynnin perustietojen julkisuuden kavennus niiltä osin kuin mietinnössä 2005:7 (s. 58) esitetään asianomistajan ja turvapaikanhakijan henkilöllisyyden salaamista on varsin marginaalinen ja joka tapauksessa painavien intressien perustelema.

### *Hallintotuomioistuimet*

Työryhmämietinnössä 2005:6 s. 15 ja 20–21 on tuotu esille, että kysymys hallintolainkäyttöasian asianosaisista ei ole yhtä keskeinen kuin esimerkiksi rikosprosessissa. Hallintolainkäytön julkisuussääntelyyn liittyy toisaalta nykyään se epäkohta, että diaaritiedot ja ns. anonymisoitu ratkaisu yhdistäen on tosiasiassa mahdollista sivuuttaa salassapitointressit. Mietinnössä rajoitettuja poikkeamia perustietojen julkisuudessa on pidettävä perusteltuina. Diaarijulkisuuden kaventamisella lienee saavutettavissa se työryhmän esittämä (s. 21) tavoi-

te, että näin itse ratkaisut voisivat olla laajemmin julkisia (asianosaistietoja lukuun ottamatta), ja ratkaisuista voisi myös muodostua seikkaperäisemmin perusteltuja.

Peruseroksi yleisiin tuomioistuimiin nähden jäisi se, että hallintolainkäytössä diaaritiedot tulisivat (edelleenkin) julkisiksi lähtökohtaisesti vasta siinä vaiheessa, kun merkintä on tehty. Ottaen huomioon sen, että hallintolainkäytössä salassa pidettäviä diaaritietoja on esitetty voivan olla merkittävästi enemmän kuin yleisissä tuomioistuimissa, voidaan tätä eroavaisuutta pitää tarkoituksenmukaisena.

## 4 Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus

### *Yleiset tuomioistuimet*

Voimassa olevan julkisuuslainsäädännön kannalta yksi tulkinnanvaraisimpia kysymyksiä on ollut oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta säätämisen säännöspohja. Pidän selventävää sääntelyä uudessa laissa erittäin tarpeellisena. Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden määräytyminen ehdotetun mukaisesti osin eri perustein kuin hallinnossa on hyväksyttävää yleisten tuomioistuinten erityisen aseman ja tehtävien johdosta.

Ehdotuksen lähtökohtana oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta päätettäessä on joustava tapauskohtainen harkinta. Asiakirjojen salassapitoa ei enää sidottaisi mekaanisesti suullisen käsittelyn julkisuuteen, ja suoraan lain nojalla salassa pidettävien asiakirjojen määrä vähenisi muutenkin nykyisestä. Salassapitomääräys voitaisiin antaa muissa tapauksissa yksilöidysti tiedon laadun (ja tiedon julkiseksi tulemisen arvioitujen vaikutusten) valossa harkitun salassapitotarpeen perusteella. Lähtökohta on perusteltu muutos nykyiseen varsin kaavamaiseen käytäntöön. Tuomioistuimen tällainen harkinta tulisi ehdotuksen mukaan pysymään sikäli kontrollissa, että erillisen salassapitomääräyksen tulisi aina perustua jonkin lain salassapitonormiin, eikä tuomioistuin siten voisi omalla harkinnallaan laajentaa salassapitoperusteiden asiallista ulottuvuutta.

Joustavuutta julkisuusratkaisuissa olisi omiaan lisäämään myös se, että salassapitoaikaa, josta säädettäisiin JulkL:n sääntelystä poiketen, olisi mahdollista pidentää.

Asianosaisen tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuskysymykset ovat olleet useasti esillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (esimerkiksi Kerojärvi (19.7.1995), K.P. (31.5.2001), K.S. (31.5.2001) ja H.A.L. (27.1.2004) -tuomioissa) sekä korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä (KKO 2004:79). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta onkin ensiarvoisen tärkeää, että myös ehdotetussa laissa turvataan asianosaisen oikeus saada tietoonsa kaikki asiassa huomioon otettava oikeudenkäyntiaineisto.

Pidän tärkeänä mietinnön 2005:7 s. 62 lausuttua siitä, että salassapidon tulee aina koskea vain niitä osia asiakirjoista, jotka sisältävät salattavia tietoja. Nykykäytäntö, jonka mukaisesti tuomioistuimet eivät useinkaan oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapitopäätöstä tehdessään erottele julkiseksi jäävää ja salassa pidettävää aineistoa toisistaan vaan määräävät koko aineiston salassa pidettäväksi, on epätyydyttävä (olen perustellut näkemystäni 28.2.2005 antamassani päätöksessä dnro 489/4/04).

Mietinnön 2005:7 s. 72 ei lähemmin selvennetä ehdotetun 9 §:n 1 kohtaa siltä osin, tarkoitetaanko asian olemisella esillä tuomioistuimen istunnossa (josta lähtien tuomioistuimelle toimitettu oikeudenkäyntiasiakirja kuten rikosasian haastehakemus tai esitutkintapöytäkirja tulee julkiseksi) myös suullista valmisteluistuntoa. Tämä herättää kysymyksen, tulisiko säännöksessä (kuten pykälän 2 momentissa) käyttää ilmaisua "suullisessa käsittelyssä" ehdotetun 3 §:n määritelmän mukaisesti (termiä käytetään mietinnön 2005:7 s. 75)? Voimassa olevan julkisuuslainsäädännön soveltamisessa on esiintynyt epäselvyyttä siitä, tuleeko esitutkinta-aineisto julkiseksi jo esimerkiksi tilanteessa, jossa suullisessa valmistelussa käsitellään vain aikataulukysymyksiä eikä lainkaan itse asian substanssia. Oikeusasiamiehen kansliassa on asiasta parhaillaan vireillä kaksi kanteluasiaa (dnrot 1248/4/04 ja 1497/4/05). "Suullisen käsittelyn" käsitteen käyttäminen selventäisi asiantilaa, kun mietinnön 2005:7 s. 89 mukaan "*suullinen käsittely tarkoittaisi periaatteessa kaikkea muuta asian käsittelyä paitsi asian kirjallista käsittelyä tai tuomioistuimessa pidettävää esittelytilaisuutta, jossa asianosaisetkaan eivät saa olla läsnä.*"

Samantyyppisiä ongelmia liittyy ehdotetun lain 18 §:ään, jossa säädetään erikseen pakkokeinoasioiden julkisuudesta. Mietinnön 2005:7 s. 104–105 todetaan tältä osin: "*Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa asiakirjojen salassapito siihen asti kunnes varsinainen syyteasian käsittely alkaa.*" Voidaan kysyä, tarkoitetaanko varsinaisen syyteasian käsittelyllä esimerkiksi myös rikosasiassa pakkokeinoistunnon jälkeen järjestettävää suullista valmisteluistuntoa (jossa saatetaan käsitellä esimerkiksi vain aikataulullisia kysymyksiä).

Kun ehdotettu lakiteksti samoin kuin jossain määrin myös mietinnön perustelut ovat tulkinnanvaraisia puhutuilta osin, tulisi asioista mielestäni säätää selvemmin ehdotetussa uudessa laissa. Esimerkiksi esitutkinta-aineiston julkiseksi tulemisen ajankohdan yksiselitteisen täsmällisellä määrittelemisellä on käytännössä varsin suuri merkitys. Vastaava muutos tai täsmennys olisi tarpeen tehdä myös JulkL:n 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jossa puhutaan 'tuomioistuimen istunnosta'.

Esitutkinta-aineiston ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden keskinäinen "synkronointi" on ylipäätään nykyisellään ongelmallista. Käytännössä yleinen ongelma on, kuinka poliisi osaa ennakoida tuomioistuimen mahdollisen salassapitopäätöksen tehdessään JulkL:n mukaista ratkaisua esitutkinta-aineiston julkisuudesta. Miten toisaalta poliisi saa tietoonsa tuomioistuimen tekemät salassapitopäätökset (JulkL 22 §:n mukaan salassapidon aiheuttaa toisen viran-

omaisen lain mukaan antama salassapitomääräys)? Käytännössä ongelma konkretisoituu tilanteessa, jossa esitutkintapöytäkirjan laatineelta ja sen arkistoineelta poliisiviranomaiselta pyydetään tietoa esitutkintapöytäkirjan sisältämästä aineistosta. Tuleeko poliisin tällöin aina erikseen tiedustella tuomioistuimelta, onko tuomioistuin tehnyt sille toimitetun esitutkintapöytäkirjan osalta salassapitopäätöksen (JulkL 22 §:n 1 momentti) – vai riittääkö, että poliisi aina tekee julkisuusratkaisun itsenäisesti (tuomioistuimen antaman salassapitomääräyksen vaikutuksesta poliisin tekemään julkisuusratkaisuun ks. Helsingin hallinto-oikeuden 18.4.2005 antama päätös dnro 02928/04/1203; asia on valituksen johdosta korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä diaarinumerolla 1480/2/05).

Mietinnön 2005:6 s. 49 esitetty oikeudenkäyntiaineiston julkisuuden suhteesta muiden viranomaisten hallussa oleviin samoihin asiakirjoihin edellyttäisi mielestäni täsmentämistä niin, että noudatettavat menettelyt myös tässä suhteessa selkeästi ilmenisivät laista tai ainakin lain perusteluista.

Viimeksi tarkoitettu tilanne tuo esille yleisemmän ongelman päätettäessä oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvien asiakirjojen tai tietojen julkisuudesta eri viranomaisissa. Oikeudenkäyntiasiakirjan määritelmä (2005:7 s. 49) on sinänsä perustellusti tarkoitettu kattavammaksi kuin oikeudenkäyntiaineiston käsite, jota ei enää tarkoiteta käytettävän oikeudenkäynnin julkisuuslainsäädännössä. Ehdotettua lakia ei ole tarkoitettu sovellettavaksi toisessa viranomaisessa, joten on mahdollista, että oikeudenkäyntiasiakirjana salassa pidettävä asiakirja (sen jäljennös) olisi saatavissa toiselta viranomaiselta. Ehdotetun lain mukaan tilanne tulisi tosin useimmiten olemaan päinvastainen siten, että hallintoviranomaisessa salassa pidettävä asiakirja voi olla saatavissa tuomioistuimesta, koska julkisuus olisi laajempaa juuri oikeudenkäynnissä.

Huomiota kiinnittää myös se, että mietinnössä 2005:6 s. 44 ja 55 esitetään JulkL 24 §:n 1 momentin 3 kohdan lopusta poistettavaksi nykyään voimassa oleva vahinkoedellytyssäännös. Voimassa olevan säännöksen mukaan esitutkintaviranomaiset voivat antaa esitutkintaan liittyviä tietoja jo ennen syyteasian esillä olemista tuomioistuimen istunnossa, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen ei estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen julkisuudesta. Mietinnön mukaan jatkossa asiakirjan julkisuuteen ei enää vaikuttaisi tuomioistuimen salassapitokompetenssi. Tämä voi johtaa siihen, että poliisin toimesta julkiseksi tulee sellaisia tietoja, jotka tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi pitää salassa. Mielestäni ehdotus vaikeuttaisi entisestään edellä tarkoittamaani esitutkinta-aineiston ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden keskinäistä "synkronointia".

*Hallintotuomioistuimet*

Hallintolainkäytössä lähtökohtana oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudessa olisi JulkL:iin perustuva julkisuus, ja vastaavasti JulkL:n (tai muun lain) mukaisten salassapitosäännösten mukaiset perusteet julkisuudesta poikkeamiselle. Tältä

osin esitys ei muuttaisi nykytilaa. Perusteltua muutosta merkitsisi se, että hallintotuomioistuimille esitetään oikeutta yksittäistapauksissa päättää, että muuten salassa pidettävä oikeudenkäyntiasiakirja onkin kokonaan tai osittain julkinen, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tai muun painavan yleisen edun johdosta. Toiseen suuntaan eli julkisuutta kaventavaan suuntaan harkintavaltaa sitä vastoin ei olisi.

Asianosaisen tiedonsaantioikeudesta esitetään säädettäväksi perus- ja ihmisoikeusvaatimukset hyvin huomioon ottavalla tavalla. Asiallisessa suhteessa JulkL:n 11 §:n tiedonsaantirajoitusten relativointi ehdotetun lain 6 §:n 3 momentissa laajentaisi asianosaisen tiedonsaantioikeuksia ja mahdollistaisi hallintotuomioistuimelle tapauskohtaisen harkintavallan muita intressejä vastaan. Muun muassa mietinnön 2002:6 s. 25–27 esitettyjen perusteiden valossa tämä punninta on tehtävissä asianmukaisesti.

## 5 Suullisen käsittelyn julkisuus

### *Yleiset tuomioistuimet*

Tilannekohtainen tarveharkinta on perusteltua siirtää myös suullisten käsittelyiden julkisuudesta päättämiseen. Automaattinen salaisen käsittelyn pitäminen suoraan lain säännöksen nojalla olisi ongelmallista julkisuusperiaatteen kannalta, mikä seikka tuli esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Diennet Marcel v. Ranska (26.9.1995) -tuomiossa (kohta 34).

Pidän myös perusteltuna erottaa suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta päättäminen toisistaan, samoin kuin luopumista asiatyyppikohtaisesta sääntelystä sekä siirtymistä tilannekohtaiseen tiedon luonteen arviointiin. Valittu ratkaisu listata tyhjentävästi suljetun käsittelyn edellytykset palvelee julkisuusperiaatetta hyvin – ehdotetun lain 14 §:n tilanteet näyttäisivät toisaalta ottavan julkisuusperiaatteesta poikkeavat intressit riittävän kattavasti huomioon. Mietinnön 2005:7 s. 95 on perustellusti korostettu sitä, että (muun kuin ehdotetun lain mukaan) salassa pidettävän asiakirjan esittämisen ei tule automaattisesti johtaa suljettuun käsittelyyn.

Suullisten istuntojen taltiointilupa on perusteltua jättää tuomioistuimen puheenjohtajan päätettäväksi. Ehdotuksessa lähdetään taltioinnin lähtökohtaisesta sallittavuudesta ennen käsittelyn alkua ja ratkaisua julistettaessa. Asian varsinaisen käsittelyn aikana on perusteltua lähteä asianosaisten suostumuksesta, asian häiriöttömän kulun ja tarvittaessa todistajien turvaamisen lähtökohdasta.

### *Hallintotuomioistuimet*

Hallintotuomioistuimissa asialliset kriteerit suljetun käsittelyn pitämiselle olisivat huomattavasti avoimemmat ja laajemmat (erityisesti ehdotettavan 7 §:n 3 momentin osalta) kuin yleisissä tuomioistuimissa. Hallintolainkäyttömenettelyssä

käsiteltävien asioiden monipuolisuus ja suullisten käsittelyiden kokonaismerkitys huomioon ottaen ehdotettu sääntelytekniikka lienee perusteltu. Sitä vastoin perustelematta jää se, miksi hallintolainkäytössä asianosaisilla ei olisi muutoksenhakuoikeutta suullisen käsittelyn toimittamista koskevasta päätöksestä (mietinnön 2005:6 s. 29 vrt. mietinnön 2005:7 s. 137).

Kun ehdotuksessa suullisen ja kirjallisen käsittelyn julkisuus hallintotuomioistuimissa määräytyisivät pääosin yhtäläisin perustein (JulkL:n perusteella), seuraisi tästä varsin kaavamainen sääntö myös sille, milloin asiassa tulee järjestää suljettu käsittely. Muun muassa edellä yleisten tuomioistuinten kohdalla esitetystä syystä on kuitenkin tarpeellista ja perusteltua, että myös hallintotuomioistuimilla olisi esitetyllä tavalla (mietintö 2005:6 s. 30–31) mahdollisuus yksittäistapauksittain poiketa julkisuutta laajentavaan suuntaan. On myös perusteltua, että hallintotuomioistuimen ratkaisu suullisen käsittelyn julkisuudesta ei automaattisesti vaikuta oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuuteen.

## 6 Ratkaisun julkisuus

### *Yleiset tuomioistuimet*

Merkittävin asiallinen uudistusesitys mietinnössä 2005:7 liittyy asianomistajan ja turvapaikanhakijan henkilöllisyyden salaamiseen tuomioistuimen ratkaisussa. Julkisuutta nykyisestä kaventavalle muutokselle on nähdäkseni löydettävissä hyväksyttävät perusteet.

### *Hallintotuomioistuimet*

Hallintolainkäytössä myös hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuuteen sovellettaisiin JulkL:ia, mikä tarkoittaisi lähtökohtaisen julkisuuden ohella myös kaikkien JulkL:n salassapitoperusteiden soveltumista. Ehdotusta on perusteltu nykytilan epäkohdalla siitä, että diaaritietoihin yhdistettynä salassapitointressejä voidaan kiertää. Merkittävimpänä perusteena mietinnössä (s. 35–36) pidetään sitä, että silloin kun asiakirjajäljennöksiä voidaan antaa asianosaiset tiedot poistettuina, voidaan ratkaisun perustelut saattaa julkisiksi kattavammin, jolloin ratkaisuiden perustelufunktio toteutuisi paremmin. Yllä olen katsonut tämän peruslähtökohdan mahdolliseksi. Riittävän ratkaisujulkisuuden kannalta on silti tärkeää, että ehdotettuun lakiin sisältyisi myös mahdollisuus määrätä ratkaisun laajemmasta julkisuudesta.

## 7 Menettelysäännökset

### *Yleiset tuomioistuimet*

Kuten todettu, OikJulkL:n sääntelyn pahimpia epäkohtia on menettelysäännösten puuttuminen, jota JulkL:n menettelysäännökset eivät nykyisellään riittävästi

kata tai korvaa. Ehdotetun lain peruslähtökohta siitä, että oikeudenkäynnin julkisuusratkaisut ovat lainkäyttöratkaisuita, vastaa vallitsevaa tulkintaa ja on hyväksyttävä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ehdotettu sääntely asianosaisten ja muiden henkilöiden kuulemisesta oikeudenkäynnin julkisuudesta päätettäessä on oikeustilaa parantava. Asianosaisen kuulemisen tarpeellisuus on esityksessä kytketty varsin pitkälle asianomaisen henkilön omaan aktiivisuuteen asian ollessa vireillä tuomioistuimessa. Jotta tätä kautta "julkisuusprekluusiosta" ei muodostuisi liian ankaraa, olisi ehdotetussa järjestelmässä mielestäni tarvetta suhteellisen aktiiviseen informatiiviseen ja selventävään prosessinjohtoon erityisesti tilanteissa, joissa asianosaista ei edusta asianajaja tai muu oikeudenkäyntiasiamies.

Työryhmän esittämä mallissa esitetään oikeustilaa selkeyttävästi sääntelyä erilaisista päätöksentekotilanteista. Esimerkiksi nykyään tulkinnanvaraiseen kysymykseen siitä, millä edellytyksillä ja missä vaiheessa päätös suljetusta käsittelystä on tehtävä, tulee uudistuksessa selvästi vastattua (problematiikkaa käsittelen lähemmin kanteluasiassa dnro 1247/4/04).

Mietinnön 2005:7 s. 126 esitetty siitä, ettei kirjallisen ratkaisun tekeminen ole tarpeen kuin pyydettäessä, on sinänsä hyväksyttävää. Mietinnössä riittävänä pidettävä menettely päinvastaisessa tilanteessa eli se, että tuomioistuimen palveluksessa oleva "*vain ilmoittaa asianlaidan*", perustuu ymmärtääkseni lähtökohtaan siitä, että tällöin kyseen katsotaan olevan virkamiehen tosiasiallisesta toiminnasta eikä lainkäyttöratkaisun tekemisestä. Ehdotetun lain 25 §:n 4 momentti, jonka mukaan kaikki julkisuusratkaisut on perusteltava, ei näin ollen soveltuisi tilanteeseen. Kuitenkin voidaan katsoa, että ehdotetun lain 25 §:n menettelysääntely ei merkitsisi (ehdotetun lain 31 § tarkoittamaa) nimenomaista poikkeamista JulkL:n 14 §:n 3 momentin sääntelystä – tämän tulkinnan mukaisesti ainakin oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta päätettäessä tulisi ilmoittaa säännöksessä mainitut tiedot. Ehdotetusta asiantilasta olisi mielestäni perusteltua säätää täsmällisemmin.

Ehdotus väliaikaismääräyksen tekemisestä parantaa menettelykysymyksiin liittyvää oikeustilaa. Julkisuusratkaisuiden tekemisestä tulisi nykyistä joustavampaa erilaisia lainkäyttötilanteita ajatellen.

Pidän hyväksyttävänä mietinnössä 2005:7 esitettyä mahdollisuutta julkisuusratkaisun uudelleen käsittelemisestä. Julkisuusratkaisuiden osalta voidaan lähteä siitä, ettei oikeusrauhaa ja ratkaisun pysyvyyttä perustelevilla argumenteilla ole samanlaista painoarvoa kuin muissa tuomioistuimen lainkäyttöratkaisuissa. Ehdotettu sääntely perustuu yleisemminkin ajatukselle siitä, että julkisuusratkaisu voidaan tehdä pääasian ratkaisemiseen nähden eri aikaan ja eri kokoonpanossa. Tältä osin tosin herää lähinnä menettelyllinen kysymys. Ehdotetun 29 §:n osalta voidaan nimittäin kysyä, onko – suhteessa ehdotetun 26 §:n kokoonpanovaatimuksiin – riittävää, että uudelleen tehtävä julkisuusratkaisu päätetään

yhden tuomarin kokoonpanossa silloinkin, kun kyse on alun perin ollut suullisessa käsittelyssä laajemmassa kokoonpanossa tehdystä ratkaisusta.

Muutoksenhakumenettelyn muuttaminen tapahtuvaksi pääasian muutoksenhaun järjestyksessä muuttaisi ja selkeyttäisi oikeustilaa huomattavasti, koska nykyään muutoksenhaku tapahtuu erilaisista olosuhteista riippuen joko hovioikeuteen tai hallinto-oikeuteen. Mietinnössä ei ole käsitelty tilannetta, jossa käräjäoikeus ottaa uuteen käsittelyyn (29 §:n perusteella) oikeudenkäynnin julkisuusratkaisun, joka on myös saatettu erillisen muutoksenhaun kohteeksi hovioikeuteen. Selvyyden vuoksi tilanne olisi perusteltua ottaa huomioon säädettävässä laissa.

Mietinnön 2005:7 s. 72–73 ja 81 ilmenee, että hovioikeus ratkaisisi sille toimitetun aineiston julkisuuskysymykset itsenäisesti. Selvää on, että käräjäoikeuden salassapitopäätös (koskien käräjäoikeuden omaa aineistoa) jatkuu muutoksenhaussakin. Käytännössä on esiintynyt epätietoisuutta siitä, missä määrin hovioikeuden tulee erikseen päättää oikeudenkäyntiaineiston julkisuudesta (ks. esimerkiksi 28.2.2005 antamani päätös dnro 489/4/04). Tässäkin kysymyksessä esitetty lainsäädäntö olisi nähdäkseni omiaan selventämään oikeustilaa.

*Hallintotuomioistuimet*

Hallintotuomioistuimissa päätöksentekomenettely olisi sikäli monimutkaisempi yleisiin tuomioistuimiin verrattuna, että niissä sovellettaisiin sekä JulkL:n menettelysäännöksiä että osin myös hallintolainkäyttölain mukaista järjestystä (ensiksi mainitun ollessa kuitenkin selvä pääsääntö niin vireillä olevissa kuin päättyneissäkin asioissa ja riippumatta hakijan asemasta asianosaisena tai sivullisena).

Vireillä oleviin oikeudenkäynteihin liittyen esitetään kuitenkin, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi julkisuuskysymyksestä päätettäisiin kuitenkin hallintolainkäytön järjestyksessä. Tässä järjestyksessä päätettäisiin aina myös suulliseen käsittelyyn ja katselmukseen liittyvät julkisuuskysymykset.

Lähtökohta hallintolainkäyttölain menettelyn noudattamisesta ehdotetuissa tapauksissa on perusteltu (valittu ratkaisu voinee tuottaa jonkin verran rajanvetoongelmia, jotka eivät kuitenkaan liene erityinen ongelma). Kuitenkin käsite "vireillä oleva oikeudenkäynti" voi kaivata täsmentämistä. Nyt on epäselvää, onko termillä tarkoitettu myös verotusmenettelyä, jossa käsitellään veronkorotuksen määräämistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on sinänsä varsin selvää, että (huomattava) veronkorotus on *rikosoikeudellinen* sanktio (ks. esim. Janosevic v. Ruotsi-tuomion (23.7.2002) 68 kohta). Näin ollen myös sen menettelyn, jossa veronkorotuksesta päätetään, tulee täyttää kaikki ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellytykset (viimeistään hallintooikeusvaiheessa). Tässä mielessä voidaan kysyä, rinnastetaanko tällaiseen prosessin liittyvät julkisuuskysymykset ehdotetun säännöksen tarkoittamallatavalla vireillä olevaan oikeudenkäyntiin? Oletan, että tällaista rinnastusta ei ole tarkoitettu. Asiantila kaipaisi joka tapauksessa ainakin lähempiä perusteluita ehdotetun lain esitöissä.

# 8
# Joitain yksityiskohtaisia huomioita

*Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa*

Ehdotetun lain 2 §:n mukaisessa soveltamisalassa on asian jatkovalmistelussa perusteltua ottaa huomioon oikeusministeriön IPR-työryhmän mietinnössä 2005:2 esitetty patenttituomioistuin. Valmistelussa tulisi pohtia sitä, koskeeko patenttituomioistuimen menettelyä laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa vai laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Ehdotetussa patenttituomioistuimessa voitaisiin käsitellä niin riita- kuin rikosasioita samoin kuin rekisteriviranomaisen tekemiä päätöksiä vastaan tehtyjä valituksia.

Ehdotetun 12 §:n 2 momentissa tarkoitettaneen nimenomaan tuomioistuimen toimesta tehtävää video- tai vastaavaa tallennetta? Sikäli kuin näin on tarkoitettu, olisi epäselvyyksien välttämiseksi hyvä täsmentää, ettei tiedon antamisen ehdotettu rajoitus koske esimerkiksi esitutkintamateriaaliin sisältyvää videotallennetta. Ehdotettu säännös (tai mietinnön 2005:7 s. 87 perustelut) ei myöskään ota huomioon sitä tilannetta, että tuomioistuin on nimenomaan antanut ehdotetun lain 17 §:n mukaisen luvan suullisen käsittelyn taltiointiin. Jos tallentamislupa on annettu, on vaikea nähdä, millaisia aineiston väärinkäytön mahdollisuuksia enää jää estettäväksi.

Ehdotetun lain 16 §:n osalta pitäisin ehdotettua laajempaa mahdollisuutta rajoittaa yleisön läsnäoloa julkisessa käsittelyssä pohdinnan arvoisena. Nyt esityksessä mahdollisuus sidotaan tarkasti vain konkreettiseen hengen tai terveyden uhkan estämistarpeeseen. Tällaisen suojaamistarpeen huomioon ottaminen ehdotetussa laissa on sinällään perusteltua. Mietinnössä 2005:7 s. 100 esitetty näkemys siitä, että yleisön läsnäoloa ei tule rajoittaa yksinomaan todistajan "mukavuussyillä", on myös hyväksyttävä. Kyse ei kuitenkaan välttämättä aina ole pelkästään mukavuusasiasta, vaan todistajan tai muun kuulusteltavan henkilön kokema painostus tai uhka toisen läsnä olevan henkilön taholta – olkoonkin että käsillä ei välttämättä ole nimenomaan henkeen tai terveyteen kohdistuvaa konkretisoitunutta uhkaa – voi vaikuttaa haitallisesti henkilön kykyyn suoriutua asianmukaisesti todistajana olovelvollisuudestaan.

Ehdotetun lain 21 §:n säännös siitä, että "neuvottelun sisältö on pidettävä salassa" näyttäytyy ongelmalliselta ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan määrittelyn näkökulmasta. Tuon määrittelyn mukaan tuomioistuimen neuvottelulla tarkoitetaan myös oikeuden suorittamaa äänestystä. Äänestyksen sisältö taasen ei mitenkään voi olla salassa pidettävä seikka.

Ehdotetun lain 25 §:n osalta totean tyydytyksellä, että ehdotuksessa on otettu huomioon tärkeänä pitämäni vaatimus oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan ratkaisun perustelemisesta. Kiinnitän kuitenkin vielä huomiota siihen, että suljettua käsittelyä koskevan ratkaisun perusteluiden tulisi olla julkisia, ainakin niin laajalti, että ulkopuolinenkin voi ymmärtää ratkaisun perusteet ja arvioida tuomioistuimen harkintavallan käyttöä. Seikka ei ole itsestään selvä – ja siksi kaipaisi täsmentämistä joko lakitekstissä tai ainakin lain esitöissä – koska ratkaisun perusteluissa joudutaan nimenomaan käsittelemään seikkoja, jotka ovat syynä suljetulle käsittelylle.

*Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa*

Mietinnöissä 2005:6 ja 2005:7 on osin päädytty keskenään erilaisiin valintoihin tietyissä samoissa kysymyksissä. Yleensä eroille on esitetty asialliset syyt, jotka usein perustuvat noudatettavien menettelyiden erilaisiin luonteisiin. Joissain yksityiskohdissa en kuitenkaan ole löytänyt mielestäni riittävän perusteltua syytä sääntelyehdotusten keskinäisiin eroihin.

Esimerkiksi videotallenteen kopion antamisessa meneteltäisiin ilmeisesti sallivammin hallintotuomioistuimissa JulkL:n sääntelyn mukaisesti, kun taas yleisissä tuomioistuimissa videotallenteesta ei voitaisi tehdä kopioita, vaan se voitaisiin vain katsella tuomioistuimen tiloissa.

Ehdotettu sääntely siltä osin, missä laajuudessa jutun asianosaisella on oikeus tiedonsaantiin esittelijän muistiosta, jää jossain määrin vaikeaselkoiseksi. Tässä suhteessa eroa yleisten ja hallintotuomioistuinten välillä ei ymmärtääkseni tulisi olla. Jos näin on tarkoitettu, myös säännökset ja niiden perustelut olisi selvyyden vuoksi syytä kirjoittaa samalla tavalla.

## 9 Riippuvuus muista esityksistä ja säätämisjärjestys

Mietinnössä 2005:7 s. 42–43 on katsottu, että ennen oikeusministeriön työryhmämietinnön 2004:11 (Henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa) johdosta annettavan hallituksen esityksen antamista tulisi selvittää esityksen suhde vireillä olevan oikeudenkäynnin julkisuuslainsäädännön kanssa. Ensin mainitusta mietinnöstä 24.3.2005 antamassani lausunnossa (dnro 3307/5/04) korostin, ettei henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö voi vallitsevasta säädöspohjan lainvastaisesta tilasta johtuen jäädä odottamaan oikeudenkäynnin julkisuuslainsäädännön uudistamista, jos viimeksi mainittu viivästyy.

Julkisuus on perusoikeutena olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeinen elementti. Nyt annettuihin ehdotuksiin sisältyvät julkisuuden rajoitukset ovat nähdäkseni pikemminkin kapeampia kuin nykyään voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat rajoitukset. Ehdotetut rajoitukset ovat myös hyväksyttäviä ja riittävän tarkkarajaisia, ottaen huomioon sen, että kyseisistä seikoista päättävät nimenomaan riippumattomat tuomioistuimet. En ole havainnut esi-

tyksissä sellaisia perustuslain kannalta ongelmallisia kohtia, jotka edellyttäisivät säätämisjärjestyksen tarkempaa arviointia.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

**EDUSKUNNAN**
**APULAISOIKEUSASIAMIES**

9.9.2005 Dnro 1906/5/05

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntönne 22.6.2005 (OM 24/41/2004; OM 38/41/2002)

**LÄHETE** Lähetän ohessa oikeusministeriölle lausuntopyynnössänne pyydetyn lausunnon. Lausunto on toimitettu oikeusministeriölle myös sähköpostitse.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

**VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI**
Snellmaninkatu 1 A
PL 20 00023 VALTIONEUVOSTO

**LAUSUNTO**

30.8.2005

Dnro 22/20/05

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite:
Oikeusministeriön lausuntopyyntö
22.6.2003 OM 24/41/2004 ja OM 38/41/2002

Asia:
Lausuntopyyntö työryhmämietinnöistä oikeudenkäynnin julkisuus yleisissä tuomioistuimissa ja oikeudenkäynnin julkisuus hallinto-tuomioistuimissa

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt lausuntoa asiakohdissa mainittujen työryhmien (työryhmämietinnöt 2005:7 ja 2005:6) ehdotuksista. Lausunnonantajiaon pyydetty lausumaan ehdotuksista siltä osin kuin ne liittyvät heidän toimintaansa.

Ehdotetut säännökset kohdistuvat ensisijaisesti tuomioistuimiin. Pidän ehdotettua sääntelyä lähtökohtaisesti sinänsä perusteltuna.

Viittaan 29.4.2002 antamaani lausuntoon oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnöstä (komiteanmietintö 2002:1) ja 23.9.2002 antamaani lausuntoon oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä -työryhmän mietinnöstä. Minulla ei laillisuusvalvojana ole aihetta puuttua ehdotettujen säännösten yksityiskohtiin.

Oikeuskansleri Paavo Nikula

Esittelijäneuvos Jaana Hemminki